

## บทที่ 2

### กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน" เป็นเรื่องที่ยากและลึกซึ้งมากในการวิเคราะห์ ในบทที่ 2 นี้จะได้กล่าวถึงกรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป ผู้ศึกษาวิจัยขอหยิบยกทฤษฎี แนวความคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

#### ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่

ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ กลุ่มของทัลคอตต์ พาร์สันส์ (Talcott Parsons) และเกเบรียล อัลมอนด์ (Gabriel Almond) ซึ่งต่างก็ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์ "หน้าที่หลัก" ของระบบเพื่อความคงอยู่ของระบบเช่นกัน แตกต่างกันเฉพาะในรายละเอียดและการเน้นความสำคัญของปัญหาเท่านั้น

1. ทัลคอตต์ พาร์สันส์ (Talcott Parsons อ้างไว้ในเอกสารการสอนชุดวิชาระบบการเมืองเปรียบเทียบ, 2527) ได้ศึกษาระบบสังคมและได้เสนอว่าระบบสังคมทุก ๆ แห่งจะต้องมีการปฏิบัติ "หน้าที่หลัก" 4 ประการด้วยกัน คือ

1.1 หน้าที่ในการธำรงรักษาระบบ (pattern maintenance function) หมายความว่า ระบบสังคมจะอยู่รอดได้ก็จะต้องสามารถควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคมของตนเองไว้ได้ เพื่อจะสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การธำรงรักษาระบบจะต้องผ่าน

กระบวนการย่อย 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ระบบจะต้องอบรวมกลุ่มสมาชิกของสังคมให้ยอมรับการแบ่งแยกบทบาทของแต่ละบุคคล และยอมรับในระบบการให้รางวัล เพื่อตอบแทนแก่ผู้ที่สนองความต้องการของระบบสังคมได้เป็นอย่างดี

ขั้นตอนที่สอง ระบบจะต้องวางมาตรการควบคุมประพฤติกและลงโทษสมาชิกของระบบที่ทำการละเมิดปักษสถานและระเบียบปฏิบัติที่ระบบวางเอาไว้ และขั้นตอนที่สาม ระบบจะต้องมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความตึงเครียดและความขัดแย้งภายในระบบสังคมด้วย

1.2 หน้าที่ในการบรรลุถึงเป้าหมาย (goal attainment function) ซึ่งขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่ว่า บุคคลรวมตัวกันเป็นสังคมเพื่อจะสามารถดำเนินการร่วมกันที่จะบรรลุถึงเป้าหมายพื้นฐาน เช่น การป้องกันตนเอง การหาเลี้ยงชีพและการสืบทอดเผ่าพันธุ์ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักได้แล้วสังคมจะไม่สามารถอยู่รอดได้

1.3 หน้าที่การปรับตัว (adaptation function) หมายถึงว่า สังคมจะต้องสามารถปรับตัวเพื่อต้านทานต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ เช่นเดียวกับหน้าที่ในการบรรลุถึงเป้าหมาย สังคมจะอยู่รอดได้ก็จะต้องสามารถปรับตัวเพื่อความอยู่รอด ไม่ว่าสภาพแวดล้อมของสังคมทั้งภายในและภายนอกจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นไร ถ้าสังคมใดไม่สามารถปรับตัวได้ สังคมนั้นก็จะต้องแตกสลายและสูญสิ้นไปเช่นกัน

1.4 หน้าที่ในการบูรณาการ (integration function) หมายถึง ความจำเป็นของระบบสังคมที่จะต้องผสมผสานส่วนต่าง ๆ ของระบบให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสอดคล้องกันได้ สังคมใดที่โครงสร้างส่วนต่าง ๆ ไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างคล่องจงกันได้เป็นอย่างดีแล้ว สังคมนั้นก็จะประสบกับปัญหาในการดำรงรักษาระบบการบรรลุถึงเป้าหมายและการปรับตัวอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้

ยิ่งไปกว่านั้นในสังคมใดก็ตามถ้าบุคคลเป็นจำนวนมากถูกอบรวมกลุ่มเกล้าให้เชื่อว่าบทบาทและโครงสร้างทางสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เป็นสิ่งที่มีประโยชน์และมีความชอบธรรมแล้ว สมาชิกของสังคมส่วนใหญ่ย่อมจะร่วมมือกันดำรงรักษาโครงสร้างและการประพฤติปฏิบัติของระบบสังคมของตนเองไว้



2. เกเบรียล อัลมอนต์ วิเคราะห์ระบบการเมือง แบบโครงสร้างหน้าที่ของเกเบรียล อัลมอนต์ (Gabriel Almond) และคณะ มีลักษณะคล้ายคลึงกับการศึกษาการเมืองตามแนวทางการวิเคราะห์ระบบของเดวิด อีสตัน (David Easton) มาก โดยเฉพาะการให้ความหมายเกี่ยวกับระบบและลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของระบบ ดังนี้

2.1 ระบบการเมืองมีคุณลักษณะเด่นที่แตกต่างไปจากระบบอื่น ๆ ตรงที่ว่าเป็นระบบที่มีการใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามได้ ซึ่งทำให้ระบบการเมืองมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว สามารถแยกตัวออกจากระบบอื่นและจากสภาพแวดล้อมได้ แต่ก็มิได้หมายความว่า ระบบการเมืองจะให้ความสำคัญต่อหลักที่การใช้กำลังบังคับแต่เพียงอย่างเดียว

2.2 ระบบจะต้องประกอบขึ้นด้วย "หน่วย" (unit) ต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกัน การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับหน่วยใดของระบบจะมีผลกระทบต่อทุก ๆ หน่วยของระบบเช่นกัน

2.3 ระบบการเมืองประกอบด้วย "โครงสร้าง" (structure) ทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และระบบย่อย (subsystem) โครงสร้างของระบบการเมืองประกอบขึ้นด้วยบทบาทที่แตกต่างกันมากมาย ต่างก็มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างมีแบบแผน มีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอและมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน การดำเนินงานของโครงสร้างต่าง ๆ จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความอยู่รอดให้กับระบบด้วยกันทั้งสิ้น

สำหรับหน้าที่ (function) ของระบบนั้น อัลมอนต์และคณะ ได้แบ่งแยกการปฏิบัติหน้าที่ของระบบออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. หน้าที่ด้านความสามารถของระบบ (system capabilities) หน้าที่ด้านความสามารถของระบบ ได้แก่ ความสามารถที่จะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของระบบ และจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยและระหว่างระบบกับ

สภาพแวดล้อมและความสัมพันธ์กับระบบสังคมอื่น ๆ ความสามารถนี้แบ่งออกได้ เป็น 4 ประเภท คือ

- 1.1 ความสามารถในการบังคับบัญชาและการสั่งการ (regulation)
- 1.2 ความสามารถในการระดมทรัพยากรเข้ามาสู่ระบบ (extractive) เป็นลักษณะสำคัญของระบบการเมืองแบบเผด็จการ
- 1.3 ความสามารถในการแจกจ่ายทรัพยากร (distributive)
- 1.4 ความสามารถในการตอบสนองความต้องการ (responsive) และข้อเรียกร้องจากประชาชนสูง เป็นลักษณะสำคัญของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย

ดังนั้น การศึกษาระบบการเมืองโดยดูจากหน้าที่และความสามารถของระบบในการดำเนินการ จึงเท่ากับเป็นการศึกษาถึงกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นปัจจัยเข้าสู่ระบบการเมืองและในรูปผลผลิตออกจากระบบการเมืองด้วย คือ ดูว่าระบบการเมืองมีปฏิกริยาอย่างไร และระบบการเมืองมีอิทธิพลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมของระบบอย่างไรด้วย

2. หน้าที่ด้านการแปรรูป ปัจจัยนำเข้า (input) ให้เป็นผลผลิต (output) ของระบบ (conversion capability) ถือเป็นหน้าที่ภายในเปรียบเสมือนการทำหน้าที่ย่อยอาหารการขับถ่ายและการหมุนเวียนโลหิตของระบบร่างกายมนุษย์ ในระบบการเมืองนั้นหน้าที่ด้านการแปรรูปนี้ หมายถึงการที่ระบบการเมืองรับเอาข้อเรียกร้องและการสนับสนุนเข้าสู่ระบบ เพื่อแปรรูปเป็นนโยบายและการตัดสินใจของผู้นำและรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตาม ทั้งนี้ จะเห็นได้อย่างแจ่มชัดว่า หน้าที่ด้านการแปรรูปและในด้านความสามารถของระบบที่จะปฏิบัติการเพื่อความอยู่รอดนี้ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ถ้าจะเปรียบกับการดำรงชีวิตของมนุษย์แล้วระบบการเมืองก็เช่นเดียวกัน คือมนุษย์จะดำรงชีวิตอยู่ได้ก็จะต้องสามารถเคลื่อนไหว และรับประทานอาหาร เพื่อสร้างพลังงานให้กับร่างกายในขณะเดียวกันการใช้พลังงานก็จะต้องถูกควบคุมและวาง



แนวทางไว้เป็นอย่างดีเพื่อป้องกันมิให้ใช้พลังงานไปอย่างผิดพลาด ก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างไม่สมควร ซึ่งอาจมีผลให้ระบบเสียความสมดุลย์ และเสี่ยงต่อความอยู่รอดของระบบได้

3. หน้าที่ด้านการชำระรักษาระบบและการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบ (system maintenance and adaptation capabilities) ระบบการเมืองจะต้องมีการหล่อลื่นบทบาทต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระบบเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานของรถยนต์ รถยนต์จะสามารถวิ่งไปบนถนนได้อย่างดีก็จะต้องมีการหล่อลื่น การซ่อมบำรุง และการเปลี่ยนอะไหล่ของชิ้นส่วนที่เสียไป บทบาทของนักการทูต ทหาร นักการเมือง นักธุรกิจ และอื่น ๆ ก็จะต้องมีตัวตายตัวแทนเช่นกัน คือจะต้องมีการเลือกสรรชนรุ่นใหม่ให้เข้ามาเรียนรู้เพื่อจะสามารถทำหน้าที่ในบทบาทที่แตกต่างกันแทนคนรุ่นเก่าที่จะต้องเกษียณอายุตัวเองไปตามกาลเวลา หน้าที่ในการอบรมกล่อมเกล่าเพื่อคัดเลือกสมาชิกของสังคมให้เข้ามามีบทบาททดแทนกันนี้ ถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะช่วยให้ระบบสามารถปรับตัวเพื่อความอยู่รอดได้ และสามารถชำระรักษาระบบให้คงอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและกาลเวลาได้ หน้าที่นี้ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ในการแปรรูปปัจจัยนำเข้า ให้เป็นผลิตผลของระบบโดยตรง แต่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภายในของระบบ

หน้าที่ของระบบในด้านการแปรรูป (conversion process) อัลมอนด์ และคณะ เสนอแนวความคิดที่ว่า การที่ระบบการเมืองทุก ๆ ระบบสามารถจะอยู่รอดได้นั้น จะต้องมีการปฏิบัติ "หน้าที่หลัก" 7 ประการ เพื่อเปลี่ยน "ปัจจัยนำเข้า" (input) ซึ่งประกอบด้วยข้อเรียกร้องและการสนับสนุนให้เป็น "ปัจจัยนำออก" (output) หรือผลิตผลของระบบซึ่งประกอบด้วยนโยบายและการตัดสินใจ หน้าที่หลักในกระบวนการแปรรูป 7 ประการ แบ่งหน้าที่ออกเป็น 2 ด้าน คือ

1. หน้าที่ด้านปัจจัยนำเข้า (input) ประกอบด้วยหน้าที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1.1 หน้าที่ในการอบรมกล่อมเกลாதองการเมือง และการเลือกสรรสมาชิกใหม่เข้าสู่ระบบการเมือง (political socialization & recruitment) การจะปกครองสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำและรัฐบาลจะต้องสามารถโน้มน้าวทัศนคติและความเชื่อของสมาชิกในสังคมให้หันมาสนับสนุนต่อระบบ และมีค่าาานิยมที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างเสถียรภาพให้กับระบบด้วย สำหรับการเลือกสรรสมาชิกใหม่นั้น เกิดจากความต้องการที่จะมอบหมายและสืบทอดบทบาททางการเมืองให้กับสมาชิกรุ่นใหม่ของสังคมนั้นเอง

1.2 หน้าที่ในการเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation) เนื่องจากระบบการเมืองเกิดขึ้นจากข้อตกลงที่จะแปรรูปคือ จากข้อเรียกร้องของประชาชนให้เป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อจะสามารถปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้น ระบบการเมือง จึงต้องมีมาตรการในการดำเนินงานที่เปิดโอกาสและช่องทางให้สมาชิกสังคมแสดงออกซึ่งความต้องการในผลประโยชน์ของตนหรือของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ให้เป็นที่รับรู้กันได้ ส่วนใหญ่แล้วถือเป็นหน้าที่สำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมนั้นเอง

1.3 หน้าที่ในการรวบรวมและกลั่นกรองการเรียกร้องผลประโยชน์ให้เป็นนโยบายร่วมกัน (interest aggregation) ระบบการเมืองจะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะต้องมีการนำเอาข้อเรียกร้องผลประโยชน์จากกลุ่มสังคมต่าง ๆ มาร่วมกลั่นกรองและเสนอเป็นนโยบายร่วมกัน เพื่อให้ระบบการเมืองนำไปพิจารณาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจประกาศใช้เป็นนโยบายในการบริหารประเทศต่อไป

1.4 หน้าที่ในการติดต่อสื่อสารทางการเมือง (political communication function) ระบบการเมืองทุกระบบจำเป็นที่จะต้องกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังสมาชิกของสังคม โดยเฉพาะในเรื่องระเบียบปฏิบัติและกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม ในฐานะพลเมืองดีได้ การติดต่อสื่อสารนี้ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะหน้าที่ของระบบการเมืองที่จะกระจายข้อมูลไปสู่ประชาชนเท่านั้น แต่รวมถึงหน้าที่ในการรับฟังข้อคิดเห็นของ



ประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐ และรับเอาข้อคิดเห็นนี้สะท้อนกลับเข้าไปสู่ระบบการเมืองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อร่างเป็นนโยบายใหม่ที่จะนำมาปฏิบัติเพื่อเพิ่มความสนับสนุนต่อระบบและลดข้อเรียกร้องต่อระบบด้วย

2. หน้าที่ด้านปัจจัยนำออกหรือผลิตผลของระบบ (output function) ประกอบด้วยหน้าที่สำคัญอีก 3 ประการ คือ

2.1 หน้าที่ในการตราบทบัญญัติ (rule-making)

2.2 หน้าที่ในการนำเอาบทบัญญัติไปใช้ (rule-implementation)

2.3 หน้าที่ในการตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้บทบัญญัติ (rule-adjudication)

หน้าที่ทั้ง 3 ประการนี้ เป็นหน้าที่หลักของระบบในด้านผลิตผลหรือด้าน "ปัจจัยนำออก" ของระบบเพื่อช่วยให้ระบบอยู่รอดได้ เนื่องจากทุก ๆ สังคมจะต้องทำการตัดสินใจ โดยการร่างนโยบายและนำไปบังคับเพื่อสนองความต้องการของสมาชิกในสังคมและจะต้องมีมาตรการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดจากการนำเอานโยบายไปใช้บังคับด้วย ดังนั้น หน้าที่หลักของระบบการเมืองทุก ๆ ระบบก็คือ การประกาศใช้นโยบายการบริหารและการตัดสินกรณีพิพาท อันเกิดจากความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกสังคมนั้นเอง

### ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง

ในระบอบการเมืองนั้นอำนาจหน้าที่และอิทธิพลถือว่าเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญ นักรัฐศาสตร์ได้พยายามนิยามแยกแยะความหมายไว้ดังต่อไปนี้ (กุลชน ชนาพงศ์ธร, 2520)

1. Harold D. Lasswell เห็นว่าอำนาจหมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in the making of decision) และอิทธิพล หมายถึง สถานะของสิ่งที่มีคุณค่าและพลังของคนหรือกลุ่ม (value position and potential of a person or group)

2. Robert A. Dahl กล่าวว่า อำนาจหมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม ส่วนอิทธิพลหมายถึง การแสดงซึ่งการใช้อำนาจ

ทั้ง Lasswell และ Dahl ต่างก็พยายามชี้ให้เห็นคุณลักษณะที่แตกต่างกันของอำนาจและอิทธิพลมักใช้ในความหมายแทนกันได้

Dahl ได้ให้เกณฑ์ในการวัดว่า ใครมีอำนาจอิทธิพลมากน้อยกว่ากันเพียงใด โดยพิจารณาจาก

1. ปริมาณที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด
2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความยากลำบากใจเพียงใด ยิ่งปฏิบัติตามด้วยความยากลำบากใจเท่าไร แสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติ เช่นนั้นมีอิทธิพลมาก
3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (probability) ที่บุคคลหนึ่งจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง
4. จำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามของอีกบุคคลหนึ่งนั้น มีมากน้อยเพียงใด
5. บุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าใดปฏิบัติตามความต้องการของเขา

เกณฑ์ทั้ง 5 ประการ แสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพล คือผู้ที่สามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของตน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงความประสงค์หรือนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วยหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ดูว่าใครจะผลักดันนโยบายซึ่งออกมาในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามความประสงค์ได้มากกว่ากัน ดังนั้น สภาพการณ์ของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือสถาบันผู้เสนอ



กฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้าน ใครสามารถผลักดันให้ประสบความสำเร็จมากกว่ากัน ย่อมแสดงถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นม้ออำนาจหรืออิทธิพลมากกว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น

นอกจากนี้ การใช้กลวิธีการไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายก็เป็นกลวิธีทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดวาระของการนำปัญหาขึ้นพิจารณาจะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขแวดล้อมทางสังคมและการเมืองกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมา

### ทฤษฎีกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบาย (policy making) เป็นขั้นตอนสำคัญตอนหนึ่งในกระบวนการทางการเมืองของระบบการเมืองทุกระบบ ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับ การรวบรวมผลประโยชน์ ชื่อเรียกร้อง ความต้องการและปัญหาเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชน เพื่อนำเข้าสู่องค์กรตัวแทน เช่น พรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่รัฐบาล แล้วนำไปพิจารณากำหนดเป็นนโยบายหรือแนวดำเนินการของรัฐบาลเพื่อแก้ไข้ปัญหา

กุลชน ธนาพงศธร (2527) กล่าวไว้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐ ซึ่งตามความหมายนั้นนโยบายมีลักษณะเป็นเครื่องมือที่ถึงอุดมการณ์ของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้ นโยบายยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแบบแผนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของรัฐบาล ขณะที่ Thomas R. Dye (1972) กล่าวว่า นโยบายเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ โดยที่สิ่งเหล่านั้น รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งการที่จะให้บรรลุถึงสิ่งดังกล่าวย่อมจะหมายความรวมถึงการ

ที่สถาบันต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งหลายในการที่จะทำให้นโยบายนั้นมีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ที่ชอบธรรมในการปฏิบัติงานและการดำรงอยู่ของรัฐบาล

การกำหนดนโยบายนั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์และการออกกฎ (rule making) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ (Gabial A. Almond, 1966) ทั้งนี้ เพราะการกำหนดนโยบายของรัฐมักจะมีลักษณะกระทำในรูปของสถาบันมากกว่าเป็นเรื่องของส่วนตัวและส่วนมากอยู่ในรูปของกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือคำสั่ง ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้ามามี และใช้อิทธิพลต่อการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย

William W. Bower (1979) จำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. ขั้นเสนอความคิดริเริ่มเกี่ยวกับนโยบาย (initiating) ขั้นนี้เป็นขั้นเริ่มแรกของนโยบาย ผู้ที่จะเสนอความคิดริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายอาจเป็นบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้ นับตั้งแต่สมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ข้าราชการประจำ กลุ่มบุคคลหรือบุคคลใดก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้วผู้ที่มักจะเป็นฝ่ายริเริ่มนโยบายนั้นมักจะได้แก่ บุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใน 3 กลุ่มนี้ คือ รัฐสภา รัฐบาล (คณะรัฐมนตรีและข้าราชการประจำ) และกลุ่มผลประโยชน์
2. ขั้นยกร่างนโยบายขั้นต้น (preliminary drafting) ขั้นตอนนี้ก็คือ การถ่ายทอดความคิดริเริ่มนั้นออกมาเป็นร่างนโยบายเบื้องต้น ซึ่งอาจจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ หรือโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อยกร่างนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะก็ได้
3. ขั้นการให้สาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (public participation) ก่อนที่จะนำเสนอนโยบายที่ยกร่างในเบื้องต้น ไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบาย เพื่อพิจารณาตรวจสอบและประกาศ



ใช้ต่อไปนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ยกร่างควรจัดการตรวจสอบร่างนโยบายนั้น ๆ การตรวจสอบที่สำคัญยิ่งของนโยบายก็คือ การตรวจสอบถึงการยอมรับนโยบายนั้น ๆ ของมหาชนโดยทั่วไป ซึ่งอาจกระทำได้อย่างน้อย 3 ประการ คือโดยการขอประชามติ โดยการจัดประชุมตัวแทนกลุ่มประชาชนต่าง ๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ และโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป อันอาจจะทำในรูปหลายลักษณะ อักษรหรือการประชุมมอภิปราศในที่สาธารณะก็ได้

4. ขั้นการยกร่างนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย (final drafting) ขั้นนี้ผู้ยกร่างนโยบายจะประมวลเอาความคิดเห็นที่ได้รับมาปรับปรุง เสริมแต่งร่างนโยบาย และส่งร่างนโยบายที่สมบูรณ์แล้วไปยังบุคคล หรือองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประกาศใช้นโยบายนั้นต่อไป ซึ่งในขั้นนี้บุคคลหรือองค์การที่รับผิดชอบอาจจะคัดทอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือคงไว้เช่นเดิมก่อนประกาศใช้นโยบายนั้นก็ได้

5. ขั้นประเมินผลทบทวนนโยบาย (reviewing) ในขั้นนี้อาจมีการนำเอาข้อคิดเห็นมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงเพิ่มเติม หรือตัดแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ผู้สนับสนุนนโยบายเพื่อจะนำเอานโยบายนั้นเข้าสู่ระบบการพิจารณาตัดสินใจต่อไป

จากกระบวนการกำหนดนโยบายข้างต้นเกือบทุกขั้นตอน กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้ามาแสดงหรือใช้อำนาจและอิทธิพลเพื่อเป็นการริเริ่มกำหนดนโยบายเป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มในหลายรูปแบบและหลายวิธีการด้วยกัน กล่าวคือ (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2530)

1. ขั้นริเริ่ม กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทสำคัญในการชี้ให้ผู้วางนโยบายเห็นว่า ประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปถกเถียง พิจารณาแก้ไขและโดยปกติกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้วในฐานะตัวแทนของประชาชน เพื่อเรียกความต้องการหรือเป็นหน้าที่ในด้านนำเข้า (input function)

2. การนำเข้าระเบียบวาระ กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการป้อนข้อมูลเพื่อช่วยให้การนำเสนอโยบายเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว และเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจ

3. การวางนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ผู้วางนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลที่มีอำนาจขั้นนี้โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติหรือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง ดังนั้น จุดนี้จึงเป็นจุดที่มีกลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อชักจูงโน้มน้าวต่อบุคคล หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ตลอดจนการระดมมติมหาชน เพื่อให้สอดคล้องตามความคิดเห็นของตน

4. ชั้นนำไปปฏิบัติ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุนหรือคัดค้าน รวมทั้งหาจุดเด่น จุดด้อยของนโยบายเพื่อนำมาแก้ไข ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงต่อไปนโยบายที่ผ่านการตัดสินใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะออกมาในรูปของกฎข้อบังคับ คำสั่งหรือกฎหมาย การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้านบวกและด้านลบต่อกกลุ่มผลประโยชน์ด้วย ดังนั้น มีประเด็นปัญหาต่อไปว่ากลุ่มผลประโยชน์ใดจะคัดค้าน กลุ่มใดจะสนับสนุน ขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นจะมีผลได้หรือผลเสียมากน้อยเพียงใดนั่นเอง

5. การประเมินผลนโยบาย คือการนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมาป้อนกลับ (feedback) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินดูว่านโยบายดังกล่าวควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในขั้นนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรองรับความคิดเห็นและสะท้อนปฏิกิริยาของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันทางการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาลเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปใช้



Thomas R. Dye เชื่อว่าสิ่งที่จริงแล้วนโยบายของรัฐค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจทางการเมือง ตลอดจนขาดข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ชนชั้นนำจึงเป็นผู้กำหนดทิศทางของนโยบายมากกว่าฝ่ายประชาชน ดังนั้น อาจสรุปแนวความคิดเรื่องทฤษฎีชนชั้นนำได้ดังนี้

1. ในสังคมทั่วไปจะประกอบด้วยคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและคนกลุ่มใหญ่ที่ปราศจากอำนาจ คนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่ เป็นผู้จัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ขณะที่คนกลุ่มใหญ่ไม่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวเลย
2. คนกลุ่มน้อยที่ทำการปกครองนี้ โดยทั่วไปมีลักษณะแตกต่างไปจากคนกลุ่มใหญ่ ส่วนใหญ่มาจากส่วนของสังคมที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง
3. การเลื่อนชั้นของผู้ที่ไม่ใช่ชนชั้นนำไปเป็นชนชั้นนำเป็นไปอย่างเชื่องช้า เพื่อรักษาเสถียรภาพและหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ ผู้ที่ไม่ใช่ชนชั้นนำ ซึ่งยอมรับค่านิยมร่วมของชนชั้นนำเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้ เข้าสู่วงจรการปกครองได้
4. ชนชั้นนำสร้างความเห็นร่วม โดยกล่าวอ้างว่า เป็นค่านิยมพื้นฐานของสังคมและเพื่อเป็นการป้องกันระบบไว้ ในสหรัฐอเมริกามติร่วมของชนชั้นนำก็คือ การเคารพในกรรมสิทธิ์ของบุคคล ผู้ปกครองที่มีอำนาจจำกัด และเสรีภาพของปัจเจกชน
5. เมื่อเป็นเช่นนั้น นโยบายของรัฐโดยทั่วไปจึงมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่ค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า การเปลี่ยนแปลงในนโยบาย โดยทั่วไปจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหัน
6. ชนชั้นนำโดยทั่วไป มีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่มากกว่าคนส่วนใหญ่มีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ มีทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ 3 ทฤษฎี ดังนี้ (กุลธนะ ธนาพงศ์ธร, 2520)

1. Rational Comprehensive Theory คือ ทฤษฎีการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล โดย Charles E. Lindblom ได้จำแนกลักษณะของการตัดสินใจไว้ 5 ประการ

1.1 มีการแยกพิจารณาถึงคุณค่าหรือจุดหมายปลายทางกับการวิเคราะห์ว่า จะเลือกเป้าหมายนั้นได้อย่างไรออกจากกัน

1.2 ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบหนทางสู่เป้าหมาย (mean-end analysis) โดยการตั้งเป้าหมายปลายทางเอาไว้ก่อน แล้วจึงค่อย ๆ ไปค้นหาทางที่จะไปสู่เป้าหมายนั้น ๆ ในภายหลัง

1.3 การทดสอบหรือพิสูจน์ว่าการตัดสินใจนั้น ๆ สมเหตุสมผลจริงหรือไม่ อาจกระทำได้โดยการพิจารณาว่าการตัดสินใจนั้นสามารถบรรลุถึงผลสำเร็จหรือเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

1.4 การตัดสินใจแบบนี้ต้องมีการใช้วิธีการวิเคราะห์อย่างละเอียดลึกซึ้ง

1.5 การใช้หลักความสมเหตุสมผลในการตัดสินใจจะต้องใช้ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย

การตัดสินใจโดยใช้หลักสมเหตุสมผลดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะเป็นการตัดสินใจที่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน แต่ก็มีข้อบกพร่องและข้อจำกัดอยู่หลายประการ คือ

1.1 ไม่สามารถใช้ในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนได้ เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลที่จะนำมาใช้วิเคราะห์คุณค่าหรือเป้าหมาย นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความรู้ความสามารถของตัวผู้ตัดสินใจที่จะวิเคราะห์คุณค่าหรือเป้าหมายด้วย ในการที่จะตัดสินใจให้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลได้นั้น ผู้ตัดสินใจที่จะวิเคราะห์คุณค่าหรือเป้าหมายด้วย ในการที่จะตัดสินใจให้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลได้นั้น ผู้ตัดสินใจต้องมีข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของเหตุผล (premise) 2 ประการ คือ ข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง (factual premises)



และข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยม (value premises) แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วแทบไม่มีใครสามารถค้นหาและรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 ประเภท ได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้เพราะมนุษย์มีขีดความสามารถจำกัดอยู่ในระดับหนึ่ง ฉะนั้น การตัดสินใจของมนุษย์จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีความสมเหตุสมผลอย่างสมบูรณ์ทุกครั้งทุกกรณี

1.2 การตัดสินใจโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างหนทางกับเป้าหมายจะต้องมีการตั้งเป้าหมายไว้ก่อน แล้วจึงค่อยดำเนินการเลือกหนทางเพื่อสู่เป้าหมายนั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้ตัดสินใจมักไม่ค่อยดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว กล่าวคือจะดำเนินการเลือกหนทางต่าง ๆ อย่างเสรี และไม่เป็นที่ไปตามลำดับความสำคัญของแต่ละทาง และบางกรณีผู้ตัดสินใจก็ไม่สามารถตั้งเป้าหมายเองได้ (เพราะมีคนอื่นตั้งไว้ให้แล้ว) และเมื่อตัดสินใจออกมาแล้วผลของการตัดสินใจไม่สามารถกล่าวได้ว่ามีความสมเหตุสมผล เพราะวิธีการที่ใช้ไม่สมเหตุสมผลเสียแล้ว

1.3 การทดสอบว่าการตัดสินใจแบบนี้มีความสมเหตุสมผลหรือไม่สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาว่า การตัดสินใจแบบนี้บรรลุเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งการทดสอบเช่นนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ และบางกรณีเชื่อถือตามเหตุผลที่พิสูจน์ไม่ได้ เพราะเมื่อนำไปพิสูจน์แล้ว หากไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ก็มักไม่ยอมรับว่าการตัดสินใจไม่สมเหตุสมผลแต่ก็จะอ้างว่าการตัดสินใจอันอื่นดีกว่า

1.4 การตัดสินใจแบบนี้จะต้องมีการตัดสินใจอย่างละเอียดลึกซึ้ง จึงจะเป็นหลักประกันได้ว่ามีความสมเหตุสมผลแท้จริง แต่การจะวิเคราะห์อย่างละเอียดลึกซึ้งได้นั้น ผู้วิเคราะห์ต้องมีข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เพื่อการวิเคราะห์อยู่อย่างครบถ้วนและต้องมีระบบการวิเคราะห์และผู้วิเคราะห์ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงด้วย ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีใครมีอยู่อย่างครบถ้วน

1.5 เนื่องจากการตัดสินใจโดยวิธีนี้ต้องอาศัยทฤษฎีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันอย่างมากมายจึงจะทำให้เชื่อมั่นได้ว่า การตัดสินใจนั้นมีความสมเหตุสมผลอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการใช้วิธีการนี้ในการตัดสินใจ เพราะศาสตร์

ว่าด้วยการตัดสินใจยังมีทฤษฎีและแนวความคิดเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอที่จะยอมรับได้ว่าเป็น "ทฤษฎี" ในสังคมศาสตร์ได้เลย

2. Incremental Theory คือการตัดสินใจแบบใช้หลักส่วนเพิ่ม เป็นแบบที่ Charles E. Lindblom ได้เสนอแนะขึ้นให้แตกต่างจากรูปแบบการตัดสินใจแบบแรกที่ใช้กันมานาน แม้ว่าการตัดสินใจตามแบบแรกจะมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและดีกว่าการตัดสินใจแบบสามัญสำนึก แต่การใช้รูปแบบก็ยังมีข้อบกพร่องและข้อจำกัดอยู่หลายประการ ดังนั้น Lindblom จึงได้เสนอแนะรูปแบบใหม่ของการตัดสินใจขึ้นเรียกว่า "การตัดสินใจแบบหลักส่วนเพิ่ม" แนวความคิดของการตัดสินใจแบบนี้อยู่ที่ว่า การตัดสินใจโดยทั่วไปมักมีลักษณะอนุรักษ์นิยมโดยอาศัยการตัดสินใจครั้งก่อน ๆ เป็นหลัก การตัดสินใจครั้งใหม่จึงเป็นเรื่องของการปรับปรุงแก้ไขการตัดสินใจที่เคยทำมาก่อน ดังนั้น ผู้ตัดสินใจจึงมักจะยอมรับความเหมาะสมของการตัดสินใจเดิมที่เคยทำมาแล้วบางส่วน และเห็นด้วยที่จะให้คงรูปแบบเดิมเอาไว้ต่อไป ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลส่วนหนึ่งเพราะความไม่แน่ใจ หรือความไม่สามารถคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตของผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจใหม่ทั้งหมด เหตุผลอีกส่วนหนึ่งคือ ถ้าหากจะตัดสินใจโดยใช้รูปแบบใหม่ทั้งหมดโดยไม่คำนึงถึงการตัดสินใจครั้งก่อน ๆ แล้วจะต้องลงทุนอย่างสูงในแทบทุกด้าน นับตั้งแต่การค้นหารวบรวมข่าวสารข้อมูลไปจนถึงกลวิธีที่จะใช้ในการตัดสินใจ ซึ่งทำให้ต้องสิ้นเปลืองและเกิดความยุ่งยากมากขึ้น แต่ถ้าหากใช้หลักส่วนเพิ่มแล้วความสิ้นเปลืองและความยุ่งยากก็จะมีน้อยกว่ามาก เพราะมีความขัดแย้งน้อยกว่าและการเสี่ยงต่าง ๆ ก็มึน้อยกว่าด้วย โดยอาจคาดคะเนถึงผลที่จะได้รับได้

ลักษณะของการตัดสินใจโดยใช้หลักส่วนเพิ่มนั้น มีดังนี้

2.1 จะดำเนินการเลือกคุณค่าที่เป็นเป้าหมายและทำการวิเคราะห์เลือกเป้าหมายพร้อม ๆ กันในขณะเดียวกัน โดยไม่แยกการดำเนินการออกจากกัน ดังนั้นการดำเนินการตัดสินใจคุณค่ากับเป้าหมายจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด



2.2 ไม่มีการแบ่งแยกหนทางสู่เป้าหมายกับเป้าหมายออกจากกัน แต่จะพิจารณาพร้อมกันไป ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์แบบหนทางสู่เป้าหมายเหมือนกับการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล

2.3 การทดสอบว่าการตัดสินใจโดยวิธีการนี้ดีหรือถูกต้องหรือไม่ แสดงให้เห็นได้โดยการยอมรับของบุคคลต่าง ๆ ว่าการตัดสินใจนั้นดี หรือถูกต้องหรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าการตัดสินใจนั้นถูกต้องหรือดีที่สุด

2.4 จะมีการใช้วิธีการวิเคราะห์ภายในขอบเขตจำกัด กล่าวคือ จะไม่วิเคราะห์ถึงผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากทางเลือกของการตัดสินใจอื่น ๆ ที่น่าเป็นไปได้ และค่านิยมต่าง ๆ

2.5 จะใช้วิธีการเปรียบเทียบขั้นตอนต่าง ๆ ของการตัดสินใจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวิธีการนี้จะช่วยลดความจำเป็นในการใช้ทฤษฎีต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่น้อยหรือเกือบไม่มีได้เลย

แต่อย่างไรก็ดี การตัดสินใจแบบหลักส่วนเพิ่มนี้ก็มีข้อบกพร่องและข้อจำกัดบางประการ ดังต่อไปนี้

2.1 การตัดสินใจแบบนี้มิได้ให้ประโยชน์อย่างกว้างขวางทั่วไป เพราะรูปแบบนี้สามารถใช้ได้เฉพาะในสังคมสมัยใหม่ที่มีความเจริญอยู่ในระดับคงที่แล้ว มีความมั่นคงทางสังคมสูง และเคยมีนโยบายในด้านต่าง ๆ มาก่อนแล้ว เท่านั้น แต่ไม่อาจใช้ได้<sup>๑</sup>ในสังคมที่มีการเร่งพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว หรือในประเทศที่ไม่เคยมีนโยบายด้านนี้มาก่อน

2.2 เนื่องจากการตัดสินใจโดยรูปแบบนี้ใช้หลักเกณฑ์การทดสอบว่า การตัดสินใจนั้นดีหรือถูกต้องหรือไม่ โดยพิจารณาถึงการยอมรับของบุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ดังนั้น การตัดสินใจต่าง ๆ จึงสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจมากที่สุด เพราะผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งหลายมีความแตกต่างกันในตำแหน่งอำนาจหน้าที่ โดยข้อเท็จจริงแล้วความคิดเห็นและความต้องการของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำ ๆ จะไม่ได้รับการพิจารณาเลย

2.3 การตัดสินใจแบบมีมุ่งแต่ในเรื่องอุดมการณ์ อนุรักษ์นิยม และพยายามต่อต้านสิ่งแปลกใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การตัดสินใจแบบมีมุ่งที่จะให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องกันไป โดยละเอียดที่จะกระตุ้นให้มีการสร้างสรรรูปแบบใหม่ของการตัดสินใจที่ผิดแผกแตกต่างไปจากของเดิม

2.4 การตัดสินใจแบบนี้เป็นวิธีการที่ประเมินผลกระทบของการตัดสินใจต่อผู้ตัดสินใจต่ำเกินไป ดังจะเห็นได้จากการที่รูปแบบนี้ได้ยอมรับว่าในบางกรณีไม่อาจให้รูปแบบนี้ได้กล่าวคือ เมื่อเป็นการตัดสินใจปัญหาสำคัญหรือปัญหาใหม่ ๆ เช่น การประกาศสงคราม เป็นต้น

2.5 การนำรูปแบบการตัดสินใจแบบนี้ไปปฏิบัตินั้น มีบางตอนที่ขาดหายไปไม่ต่อเนื่องกัน ทำให้เกิดความสับสนยุ่งยาก นอกจากนี้ยังมีข้อบกพร่องอื่น ๆ อันเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเน้นการหาค่านิยมต่าง ๆ และการใช้ภาษาที่ยุ่งยากก่อให้เกิดปัญหาในการทำความเข้าใจ

2.6 การนำรูปแบบการตัดสินใจแบบนี้ไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณด้วย คือมีการคาดหวังผลมากเกินไป แต่อธิบายความถูกต้องและผลประโยชน์ไว้ให้น้อยเกินไป เมื่อนำเอาแนวความคิดนี้ไปจัดทำงบประมาณ จึงประสบปัญหาการขาดแคลนหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เพื่อบ่งชี้ความแตกต่างระหว่างผลที่ได้รับจากส่วนที่เพิ่มขึ้นกับผลที่ได้รับจากส่วนที่มิได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงไม่สามารถแบ่งแยกระหว่างกระบวนการต่อรองกับผลที่ได้รับจากส่วนที่เพิ่มขึ้นได้

3. The Mixed-Scanning Theory เป็นการตัดสินใจแบบผสม กลั่นกรองเสนอโดยนักสังคมวิทยา ชื่อ Amatai Etzioni ได้เสนอแนะขึ้นเพื่อเป็นแนวทางใหม่ นอกเหนือไปจาก 2 รูปแบบแรก กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่ผสมกลั่นกรองระหว่างลักษณะของการตัดสินใจโดยใช้หลักสมเหตุสมผลกับหลักส่วนเพิ่ม เพราะแต่ละรูปแบบดังกล่าวต่างก็มีข้อดีและข้อเสียอยู่ที่ 2 รูปแบบ ดังนั้น ถ้าหากนำเอาข้อดีของทั้ง 2 รูปแบบ มากำหนดเป็นรูปแบบใหม่ของการตัดสินใจแล้ว ย่อมจะเป็นรูปแบบที่ดีกว่าและก่อให้เกิดผลของการตัดสินใจได้ถูกต้องมากกว่า 2 รูปแบบแรก ลักษณะของการตัดสินใจแบบผสมกลั่นกรอง มีดังนี้



3.1 เอื้ออำนวยต่อการอธิบายตามความเป็นจริงของกลยุทธ์ (strategy) ที่ผู้ตัดสินใจทั้งหลายใช้ในด้านต่าง ๆ กัน และกลยุทธ์สำหรับผู้ตัดสินใจอื่น ๆ ที่จะดำเนินรอยตามอย่างได้ผล

3.2 เอื้ออำนวยต่อวิธีการ โดยเฉพาะเพื่อเก็บรวบรวมข่าวสาร ข้อมูลต่อกลยุทธ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ และต่อแนวทางสำหรับความสัมพันธ์กับสิ่งทั้ง 2 ประการดังกล่าว

3.3 การตัดสินใจแบบนี้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ในระดับหนึ่ง เป็นการพิจารณาในระดับกว้าง ครอบคลุมถึงขอบเขตของประเด็นปัญหาทั้งหมด และอีกระดับหนึ่งเป็นการพิจารณาในระดับแคบ คือ การพิจารณาตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ

3.4 การตัดสินใจรูปแบบนี้ช่วยลดปัญหาความบกพร่องที่เกิดจากการใช้รูปแบบการตัดสินใจ 2 แบบแรก คือ ได้นำเอาความคิดเรื่องหลักส่วนเพิ่มมาใช้ เพื่อลดความไม่สมจริงของหลักสมเหตุสมผล โดยการจำกัดรายละเอียดต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจหลักและได้นำเอาความคิดเรื่องหลักสมเหตุสมผลมาใช้เพื่อแก้ไขลักษณะอนุรักษนิยมของหลักส่วนเพิ่ม โดยการสำรวจหาทางเลือกในระยะยาว ดังนั้น การตัดสินใจแบบนี้จึงมีลักษณะสมจริงและมีประสิทธิภาพมากกว่า 2 รูปแบบแรก

3.5 การนำการตัดสินใจรูปแบบนี้ไปปฏิบัติ ผู้ตัดสินใจหรือผู้สังเกตการณ์สามารถที่จะบอกถึงค่านิยมของตนได้ ซึ่งแตกต่างจากการใช้รูปแบบของหลักส่วนเพิ่มที่ปฏิเสธไม่ยอมรับเช่นนั้น

3.6 การตัดสินใจแบบนี้ ผู้ตัดสินใจสามารถจัดลำดับเป้าหมายของตนได้ในบางขอบเขต ทั้งนี้ เพราะการวัดค่านิยมต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการนั้น ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ยุ่งยากมากเสียจนไม่สามารถกระทำได้ เหมือนกับการตัดสินใจแบบหลักส่วนเพิ่มคิดไว้ ดังนั้น การประเมินผลของการตัดสินใจจึงอาจกระทำได้ด้วย เหตุนี้การตัดสินใจตามรูปแบบนี้จึงคาดหมายได้ว่ามีประสิทธิภาพผลมากกว่ารูปแบบของการใช้หลักส่วนเพิ่มในแง่ที่สามารถคำนวณวัดเป้าหมายของผู้ตัดสินใจได้

การตัดสินใจ (decision making) และการกำหนดนโยบาย (policy making) มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดมาก โดย David Easton (1953) ถือว่าทั้งการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของ out-put ของระบบการเมือง ทั้งนี้ เพราะการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy) คือการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม

Lasswell กับ Kaplan เห็นว่า นโยบายหมายถึงแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมายทางคุณค่า (values) และการปฏิบัติต่าง ๆ ส่วน Almond กับ Powell เห็นว่าการกำหนดนโยบายโดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการกำหนดข้อบัญญัติ (rulemaking) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ (legislation) ทั้งนี้ เนื่องจากในประเทศที่พัฒนาแล้วการกำหนดนโยบายสาธารณะจะมีลักษณะเป็นการกระทำในรูปของสถาบัน (institutionalized) มากกว่าเป็นเรื่องส่วนตัว และส่วนมากจะออกมาในรูปของกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือคำสั่ง อย่างไรก็ตาม ข้อบัญญัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่กำหนดให้สถาบันต่าง ๆ มีอำนาจเริ่มเปลี่ยนแปลง ปฏิบัติตามหรือตัดสินใจละเมิดในข้อบัญญัติต่าง ๆ นั้น ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม

จากงานวิจัยและผลการศึกษาเกี่ยวกับระบบการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากจะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือไม่นั้นสรุปได้ว่า (กุลชน ธนาพงศธร, 2527)

1. พวกที่เห็นว่าสนับสนุน ได้แก่ Weber, Friedrich และ Eisenstadt งานศึกษาของท่านทั้งสามได้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อระบบการเมืองต่าง ๆ พัฒนามากขึ้น สถาบันฝ่ายบริหารและระบบราชการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อที่จะสามารถเผชิญกับปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นในสังคมสมัยใหม่เช่นเดียวกับ Mill ถึงกับเสนอว่าต้องพยายามให้ฝ่ายบริหาร



มีอำนาจและมีอิสระในการบริหารประเทศมาก ๆ ทั้งนี้เพราะในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายรัฐบาลถูกจำกัดอำนาจโดยฝ่ายสภานิติบัญญัติมากเกินไป พวกนี้จึงถือว่าเป็นพวก strong executive หรือ weak legitimacy

2. พวกที่เห็นว่าเป็นอุปสรรคขัดขวาง ได้แก่ งานศึกษาของ La palombara, Riggs, Rainsod และ Beck ซึ่งต่างให้ข้อสังเกตว่า การที่ระบบการบริหารมีอำนาจมากย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาจึงต้องหาวิธีส่งเสริมให้มีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยประชาชนมากขึ้น

นอกจากนี้งานของ Pakenham ได้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐบาลในระบบการเมืองโดยทั่วไปแล้ว 10 ประการ ได้แก่

1. การให้ความเห็นชอบ (legitimation function)
2. การช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง
3. การช่วยสรรหาผู้นำทางการเมืองและนักการเมือง (political recruitment)
4. เป็นแหล่งให้การศึกษาด้านการเมือง (political socialization)
5. เป็นการฝึกอบรมทางการเมือง (training function)
6. การออกกฎหมาย (law-making)
7. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ (interest articulation)
8. การควบคุมฝ่ายบริหาร (administrative oversight)
9. การให้ความอุปถัมภ์
10. การปฏิบัติงานทั่วไป

โดยสรุปแล้วกฎเกณฑ์การตัดสินใจ ประกอบด้วย (มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
ธรรมาธิราช, 2527)

1. หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการกำกับควบคุมนำการตัดสินใจกำหนดบทบาท  
ต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย จำแนกให้เห็นความแตกต่างในอำนาจหน้าที่และ  
ความแตกต่างกันในบทบาทเหล่านั้น เนื้อหาที่กายภาพของประเทศ

2. กฎเกณฑ์การตัดสินใจยังกำหนดกติกาเงื่อนไขสำหรับการแข่งขันทาง  
การเมืองบุคคลและกลุ่มที่หาทางมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายจะต้องดำเนิน  
การภายในกรอบโครงสร้างของหลักการเหล่านั้น

3. กฎเกณฑ์การตัดสินใจยังเป็นตัวกำหนดกิจกรรมทางการเมือง เพราะ  
หลักการเหล่านั้นเป็นตัวกำหนดว่าควรนำเอาทรัพยากรการเมืองอะไรออกมาใช้

### แนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองเปรียบเทียบ

ก่อนที่จะพิจารณาว่า "การเมืองเปรียบเทียบคืออะไร" จะต้องพิจารณา  
ความหมายของคำว่า "การเมือง" และ "เปรียบเทียบ" ก่อนว่ามีความหมาย  
อย่างไร

Harold D. Lasswell ให้ความหมายของคำว่า "การเมือง"  
(politics) ว่าหมายถึง การศึกษาว่า "ใครทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร"  
ดังนั้น จึงเกี่ยวพันกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า เช่น อำนาจ ความมั่นคง  
และความชำนาญ เป็นต้น ซึ่งถ้าพิจารณาความหมายของการเมืองดังกล่าวในแง่  
มุมที่กว้างขวางขึ้นแล้วจะเห็นได้ว่า การพิจารณาความหมายการเมืองในแง่  
นี้ เกี่ยวพันกับการควบคุมพฤติกรรมในกระบวนการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า

สำหรับคำว่า "เปรียบเทียบ" หมายถึง การพิจารณาความคล้ายคลึง  
(similarities) และหรือความแตกต่าง (differences) ในปรากฏการณ์



กลุ่มของปรากฏการณ์ที่เวลาและสถานที่อาจจะเหมือนกันหรือแตกต่างกันก็ได้ เพื่อที่จะทำให้เกิดความเข้าใจที่นำไปสู่การอธิบายและทำนายปรากฏการณ์เหล่านั้นได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและหรือความแตกต่างดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าสิ่งต่าง ๆ ที่นำมาเปรียบเทียบจะต้องมีความคล้ายคลึงหรือเหมือนกันทุกประการ หรือถ้าเป็นการเปรียบเทียบปรากฏการณ์ที่มีความแตกต่างกัน ก็ไม่ได้หมายความว่าปรากฏการณ์ที่นำมาเปรียบเทียบนั้นจะต้องมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง โดยทั่วไปสิ่งต่าง ๆ ที่นำมาเปรียบเทียบหรือเทียบกันส่วนใหญ่แล้ว เป็นเรื่องของโครงสร้าง กระบวนการ ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมือง การเปรียบเทียบสิ่งเหล่านี้อาจจะเป็นการเปรียบเทียบสถานที่ซึ่งอาจจะเป็นที่แห่งเดียวกัน คือ ในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ช่วงเวลาอาจจะแตกต่างกัน หรือสถานที่อาจจะแตกต่างกัน คือเป็นการเปรียบเทียบตั้งแต่สองประเทศหรือมากกว่าสองประเทศขึ้นไป แต่เวลาอาจอยู่ในช่วงเดียวกัน

ดังนั้น อาจสรุปความหมายของ "การเมืองเปรียบเทียบ" ได้ว่าการเมืองเปรียบเทียบ หมายถึงความพยายามที่จะนำเอาโครงสร้าง กระบวนการ ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมืองมาเทียบเคียงกันเพื่อให้เห็นความคล้ายคลึงและหรือความแตกต่างในเงื่อนไขของเวลาและสถานที่ ที่อยู่ในสังคม วัฒนธรรม ชาติ หรือระบบที่แตกต่างกันและที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ รวมถึงการเปรียบเทียบแบบจำลอง ทฤษฎี ตลอดจนวิธีการศึกษาการให้คำนิยามตัวแปร แนวคิดในลักษณะที่สามารถวัดได้โดยวิธีการเชิงประจักษ์ เป็นต้น

การศึกษาการเมืองเปรียบเทียบที่ผ่านมามีลักษณะที่สำคัญ 6 ประการ

ดังนี้

1. การพรรณนาในรายละเอียด คือ เน้นการพรรณนาในรายละเอียดของระบบการเมืองใดระบบการเมืองหนึ่งหรือลักษณะใดลักษณะหนึ่งของระบบเหล่านี้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวตามความเป็นจริงแล้วไม่ใช่ลักษณะของการศึกษา

การเมืองเปรียบเทียบ หากเป็นการศึกษาการพรรณนาการปกครองในรายละเอียดในเรื่องที่เกี่ยวกับสถาบันการปกครอง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์

2. การเน้นโครงสร้างที่เป็นทางการและโครงสร้างตามกฎหมาย กล่าวคือเป็นการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบที่เน้นลักษณะโครงสร้างที่เป็นทางการและโครงสร้างตามกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้เวลาศึกษาจึงให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล และระบบราชการ

3. ความจำกัดวงแคบในการศึกษา เป็นการเปรียบเทียบมุ่งเน้นเฉพาะรัฐบาลของประเทศยุโรป 4-5 ประเทศเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาของนักวิชาการท่านใดในช่วงนั้นจะเน้นเฉพาะ 4-5 ประเทศซ้ำแล้วซ้ำอีกทำให้เกิดความคับแคบในการศึกษา อย่างไรก็ตาม ที่การศึกษาเปรียบเทียบมีวิธิตั้งกล่าวนี้ก็เพราะเหตุผลประการหนึ่ง คือ ประเทศเหล่านั้นเป็นประเทศที่มีความสำคัญมากที่สุดในโลก ไม่ว่าจะเป็อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา เหตุผลประการที่สองเป็นปัญหาในเรื่องของการไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและความไม่สะดวกในการวิจัยในส่วนอื่น ๆ ของโลก และประการที่สาม คือ หลายคนเห็นว่าประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกขาดโครงสร้างสถาบันที่เป็นทางการ จึงมองไม่เห็นคุณค่าที่จะทำการศึกษาประเทศเหล่านั้น

4. การมีลักษณะอนุรักษนิยม เป็นลักษณะของการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบที่ผ่านมา กล่าวคือมีลักษณะของการศึกษาที่มุ่งเน้นเรื่องที่แน่นอนและไม่เปลี่ยนแปลง คือเป็นความรู้ลึกลับผูกพันกับประเพณี สิ่งที่มีมาก่อนความเป็นระเบียบเรียบร้อย การมีเสถียรภาพ และวิวัฒนาการที่มุ่งรักษาสิ่งเดิมไว้

5. การไม่ให้ความสำคัญกับทฤษฎีเชิงประจักษ์ กล่าวคือทฤษฎีที่ใช้ศึกษาการเมืองเปรียบเทียบที่ผ่านมาให้ความสนใจทฤษฎีที่กล่าวถึงสิ่งที่ควรจะเป็นคือทฤษฎีเชิงปทัสสถาน (normative theory) มากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ความรู้เกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบในการเป็นพลเมืองดีตลอดจนการให้ความสนใจในวิชาปรัชญาการเมืองจึงกลายเป็นสิ่งสำคัญในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมทฤษฎีการเมืองเชิงปทัสสถาน หรือปรัชญาการเมืองในอดีตที่ผ่านมา



มาจึงไม่มีอิทธิพลต่อวิชารัฐศาสตร์

6. การไม่ให้ความสนใจในระยะเปรียบเทียบวิธีการศึกษา กล่าวกันว่าการเมืองเปรียบเทียบมีข้อจำกัดมาตั้งแต่ต้นว่า ขาดการวิจัยและระเบียบวิธีการศึกษาที่ผู้สนใจจะนำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษา จะมีก็แต่วิธีการหรือแนวทางที่นักคิดรุ่นคลาสสิกเคยเสนอไว้ ซึ่งมีลักษณะเชิงตรรก แต่นักรัฐศาสตร์ก็ไม่ได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์บ่อยนัก เทคนิคต่าง ๆ ที่มีไว้สำหรับใช้ในการเก็บรวบรวมและจัดระเบียบข้อมูลก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาและยังไม่มีระบบ ไม่มีแบบแผนข้อมูลที่เก็บได้ก็เป็นข้อมูลแบบ τυติยภูมิ เสียส่วนใหญ่

ในประมาณกลางทศวรรษที่ 1950 ได้มีการเคลื่อนไหวต่อการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ โดยที่มาของการเคลื่อนไหวต่อการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ดังนี้

1. การได้ข้อมูลจากประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ได้มีการให้ความสนใจกับประเทศต่าง ๆ ที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ในเอเชีย แอฟริกา ลาตินอเมริกา และตะวันออกกลางอย่างกว้างขวาง การให้ความสนใจสืบเนื่องจากประการที่หนึ่งประเทศดังกล่าวมีสิทธิและได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ หลายแห่ง ในฐานะที่ติดเทียมกับชาติที่เคยเป็นผู้ปกครอง ประการที่สอง ประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ได้รับเอกราชหมายถึง การมีอำนาจในการดำเนินการปกครองด้วยตนเอง สามารถกำหนดนโยบายด้วยตนเองในการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมกับชาติมหาอำนาจ เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมของชาติมหาอำนาจ

2. อิทธิพลของพฤติกรรมศาสตร์ เป็นจุดเริ่มต้นจากการศึกษากระบวนการทางการเมืองและการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือนับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองได้มีการกระตุ้นให้มีการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบวิจัยประเทศที่อยู่ในภาคพื้นยุโรปและประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก

โดยใช้แนวคิดและระเบียบวิธีศึกษาใหม่ ๆ มาใช้

3. การพัฒนาแนวทางวัฒนธรรมและบุคลิกภาพ เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้เป็นที่มาของการเคลื่อนไหวที่สำคัญต่อการศึกษาศึกษาการเมืองเปรียบเทียบแบบเดิม งานการพัฒนาแนวทางดังกล่าวนอกจากฟรอยด์ (Freud) และศิษย์ได้ช่วยกันพัฒนาขึ้นแล้วยังมีบุคคลอื่นอีก งานเหล่านี้มุ่งสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองในส่วนเกี่ยวกับลักษณะนิสัยประจำชาติของชาวอเมริกัน รัสเซีย ญี่ปุ่น และเยอรมัน ได้มีส่วนทำให้ผู้ที่ทำการศึกษาศึกษาการเมืองเปรียบเทียบสนใจว่าลักษณะนิสัยประจำชาติดังกล่าวมีความสัมพันธ์ต่อลักษณะการทำหน้าที่ของระบบการเมืองอย่างไร

4. ผลงานทางทฤษฎีสังคมวิทยา เป็นผลงานทางทฤษฎีสังคมวิทยาของแมกซ์ เวเบอร์ เพอร์ดินานด์ ทอนนีส์ กัลคอตต์ พาร์สัน และเอเดเวิร์ด ชิลส์ มีอิทธิพลต่อผู้ที่ทำการศึกษาศึกษาการเมืองเปรียบเทียบรุ่นใหม่ที่ต้องการพัฒนารอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่มีศักยภาพในการช่วยเก็บรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัย

ผลของการเคลื่อนไหวที่มีต่อการศึกษาศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ดังนี้คือ

1. เกิดความต้องการที่จะรวบรวมงานวิจัยเกี่ยวกับระบบการเมืองต่าง ๆ ที่ได้มีการศึกษาไว้ทั่วโลก ความต้องการนี้ทำให้ผู้ที่ศึกษาศึกษาการเมืองเปรียบเทียบรุ่นใหม่หันกลับไปพิจารณางานเกี่ยวกับทฤษฎีการเมืองคลาสสิกอื่นที่สำคัญ ๆ ทำให้การศึกษาศึกษาการเมืองเปรียบเทียบระยะหลังหรือสมัยใหม่มีลักษณะที่กว้างขวางลึกซึ้งในเชิงทฤษฎี ตลอดจนมีความเชื่อถือได้มากกว่าเท่านั้นเอง

2. เป็นการสิ้นสุดของทฤษฎีประเภทที่มีลักษณะคับแคบที่มุ่งเน้นสถาบันและกระบวนการ เช่น ระบบราชการ พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น แต่เป็นการเริ่มต้นพัฒนาทฤษฎีที่มีลักษณะมหภาคที่มุ่งเน้นโครงสร้างกระบวนการในการทำหน้าที่ของระบบการเมือง

3. เป็นการมุ่งอธิบายและเปรียบเทียบปรากฏการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละระบบ กล่าวคือมีการลดการให้ความสำคัญต่อการพรรณนา



ในรายละเอียดลงมา โดยให้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ  
 ขณะเดียวกันพยายามศึกษาสภาพทางการเมืองที่แท้จริงมากขึ้น โดยให้ความสำคัญ  
 ต่อการศึกษาที่เป็นระบบที่มุ่งศึกษาเพื่ออธิบายลำดับขั้นตอนของพฤติกรรมทางการเมือง  
 เมือง เน้นเรื่องโครงสร้างกระบวนการทางการเมืองมากขึ้น

4. มีการแสวงหา พัฒนา แนวคิดทฤษฎีใหม่ ๆ ขึ้นมา เพื่อศึกษาและ  
 วิเคราะห์ระบบการเมือง โดยแสวงหา พัฒนา แนวคิดทฤษฎีใหม่ ๆ ที่เป็นทฤษฎี  
 เชิงประจักษ์ที่สามารถนำมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ถูกต้อง  
 กว้างขวางได้ การแสวงหาดังกล่าวทำโดยวิธีการหยิบยืม แนวคิด ทฤษฎี หรือ  
 กรอบการวิเคราะห์จากศาสตร์สาขาอื่น ๆ ทำให้แนวคิด ทฤษฎี หรือกรอบการ  
 วิเคราะห์ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในระยะหลัง ๆ เริ่มมีระบบและ  
 ชัดเจนมากขึ้น

5. มีแนวโน้มของความพยายามที่จะประสานทฤษฎีทางการเมืองที่กล่าว  
 ถึงกับสิ่งที่ควรจะเป็นหรือกล่าวถึงทฤษฎีเชิงปทัสฐานกับทฤษฎีแบบใหม่ที่เน้น  
 พฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นจริง ๆ หรือทฤษฎีเชิงประจักษ์เข้าด้วยกันในแง่  
 ที่ว่าทั้ง 2 ทฤษฎีต่างพึ่งพากัน กล่าวคือ ขณะที่ทฤษฎีการเมืองแบบใหม่จะเน้น  
 พฤติกรรมทางการเมือง ให้เหตุผล บรรยาย อธิบาย ทำนาย คาดคะเน  
 พฤติกรรมทางการเมืองได้ แต่ทฤษฎีการเมืองแบบนี้ไม่สามารถให้คำตอบสุดท้าย  
 ทางการเมืองได้ว่าระบบการเมืองแบบใดดีที่สุด ขณะที่ทฤษฎีการเมืองแบบเก่า  
 หรือทฤษฎีเชิงปทัสฐานสามารถบอกได้ว่าระบบการเมืองแบบที่ดีที่สุดคือแบบใด

หน้าที่ประการหนึ่งของระบบการเมือง ได้แก่ การแก้ไขความขัดแย้ง  
 การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าหรือประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อ  
 ให้ทั่วถึงกัน ระบบการเมือง คือความคิดหรือการกระทำใด ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ  
 การตัดสินใจนโยบายของระบบการปกครอง ดังนั้น ระบบการเมืองจึงเป็นระบบ  
 หรือกระบวนการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐในทาง  
 ใดทางหนึ่ง

นับแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันระบบการเมืองไทยต้องประสบกับปัญหาสำคัญ ๆ อยู่หลายประการ สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาการเมืองไทยถูกรอบงำโดยระบบราชการ จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา ระบบราชการได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการทางการเมืองที่สำคัญ ๆ นับตั้งแต่การกำหนดกติกาทางการเมือง คือ รัฐธรรมนูญ การสรรหาผู้นำให้แก่ระบบการเมือง การปลุกฝังวัฒนธรรมทางการเมือง การมองปัญหาสังคม และการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในรูปของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การให้ข่าวสารข้อมูลความคิดเห็นต่อสาธารณชน รวมตลอดถึงการนำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติผ่านกลไกระบบราชการที่ขยายลงไปจนถึงระดับล่างสุด คือ หมู่บ้าน ดังนั้น ทำให้บางครั้งการมองปัญหาหรือการแก้ไขปัญหาของสังคมเป็นไปโดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ แต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการ นอกจากนี้ ยังมีความล่าช้าในการแก้ไขปัญหานั้นเป็นลักษณะของระบบราชการที่เน้นตัวบทกฎหมายมากกว่าผลงาน

แนวโน้มของปัญหาการเมืองไทยถูกรอบงำโดยระบบราชการ จะยังคงมีอยู่ต่อไปเช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเข้ามารับผิดชอบแก้ไขปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น นักวิชาการหรือผู้ชำนาญการ (technocrats) ของระบบราชการจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในทางอ้อมในการกำหนดนโยบายและวางแผนแก้ไขปัญหาของสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้กับรัฐบาล นักวิชาการหรือผู้ชำนาญการจึงเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจของกระทรวงสำคัญ โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือเป็นคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อกลั่นกรองและดูแลติดตามงานทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งรับผิดชอบโดยนักการเมืองเป็นการเฉพาะ

2. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและความสามารถของระบบการเมืองในการแก้ไขปัญหาของสังคม เป็นปัญหาที่วิกฤตของระบบการเมืองไทยทั้งอดีตและปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะตามความรู้สึกของประชาชนแล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใน



โครงสร้างทางการเมืองหรือเปลี่ยนรัฐบาลแล้ว สิ่งต่าง ๆ ที่ดีก็ควรจะเกิดขึ้น แต่สิ่งเหล่านี้มิใช่ เป็น เรื่องที่จะสามารถแก้ไขหรือทำได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่จะต้องใช้เวลาอันนับปีที่จะดำเนินการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ระบบการเมืองขาดสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง เช่น พรรคการเมืองที่จะคอยทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์เสนอต่อรัฐบาลให้กำหนดเป็นนโยบายหรือกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาสังคม แต่พรรคการเมืองก็ยังอ่อนแอไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ระบบราชการมีความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น เมื่อสถาบันต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เสมือนตัวกลั่นกรองสิ่งต่าง ๆ ก่อนเข้าสู่ระบบการเมืองหรือรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพแล้ว การเรียกร้องหรือปัญหาต่าง ๆ ก็จะพุ่งตรงไปที่รัฐบาลจนทำให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและไม่มีเวลามาวางแผนแก้ไขปัญหาระยะยาว ตลอดจนความฉับไวในการแก้ไขปัญหาก็ลดน้อยลงไปด้วย

แนวโน้มของปัญหาการขาดประสิทธิภาพและความสามารถของระบบการเมืองในการแก้ไขปัญหาของสังคม แนวโน้มประการหนึ่งได้แก่ การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของนักวิชาการและผู้ชำนาญการ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาความยากจนในชนบท และได้พยายามผลักดันให้ผู้มีอำนาจทางการเมือง สนใจและให้ความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวก็ยังเป็นจุดวิกฤตของระบบการเมืองไทยอยู่ เพราะในขณะที่สถาบันทางการเมืองยังมีความอ่อนแอ ก็ทำให้ระบบราชการเป็นกลไกหลักของระบบการเมืองในการแก้ไขปัญหาของสังคม

3. ปัญหาการขาดระบบการเมืองที่ทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจนั้น ระบบการเมืองเช่นนี้จะสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ดีกว่าระบบการเมืองที่กลุ่มบุคคลเพียงจำนวนหนึ่งผูกขาด

อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจในการจัดสรรทรัพยากรไว้ในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้น การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง และกลุ่มผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจได้ดำเนินไปอย่างชอบธรรม ภายใต้กรอบกติกาทางการเมืองหรือรัฐธรรมนูญซึ่งเอื้ออำนวยให้กลุ่มผู้นำฝ่ายข้าราชการประจำและกลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองและการใช้อำนาจทางการเมืองในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของตนมากกว่าผลประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ของผู้เสียเปรียบทางเศรษฐกิจขาดอำนาจต่อรองและถูกจำกัดบทบาทและถูกควบคุมโดยข้าราชการอย่างใกล้ชิด การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่เห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุดมีเพียงการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงหรือเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนการเดินขบวนประท้วง เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นั้น ผู้มีอำนาจทางการเมืองมักเห็นว่าเป็นการก่อความวุ่นวายให้กับสังคมมากกว่าที่จะเป็นการแสดงออกของประชาชนอย่างแท้จริง

แนวโน้มของปัญหาการขาดระบบการเมืองที่ทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ระบบการเมืองของเรามีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ หรือผู้ชำนาญการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับกลุ่มข้าราชการ ทหาร พลเรือนในสัดส่วนที่มากขึ้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้จะยังคงเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญต่อไปอีก แม้ว่าปัญหานี้จะให้ความสนใจมากขึ้นในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม แต่ตราบโศกที่โครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจยังเอื้ออำนวยต่อการที่กลุ่มผู้ได้เปรียบกระทำการเอารัดเอาเปรียบกลุ่มผู้เสียเปรียบอย่างชอบธรรมดังเช่นปัจจุบัน และการที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองยังคงเน้นรูปแบบของประชาธิปไตยมากกว่าเป้าหมายของการเป็นประชาธิปไตย จะทำให้การแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำทางรายได้หรือปัญหาการกระจายรายได้เพื่อความ เป็นธรรมในสังคมเป็นไปได้ยาก และอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างรุนแรงได้



## แนวความคิดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

ในทางการเมืองกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ สามารถแบ่งออกเป็น 2 พวกใหญ่ ๆ คือ ข้าราชการการเมืองหรือที่เรียกว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี และข้าราชการประจำ ซึ่งกลุ่มบุคคลทั้ง 2 มักจะสับสนในเรื่องอำนาจหน้าที่ และบทบาททำให้เกิดความขัดแย้งต่าง ๆ ขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำในระบบการเมืองการปกครองนักวิชาการหลายท่านได้ประมวลเอาไว้โดยแบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การแบ่งงานกันระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง  
การแบ่งงานกันระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไว้ดังนี้

(ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, 2514)

1.1 ข้าราชการการเมืองมีหน้าที่ ดังนี้

1.1.1 กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ

1.1.2 กำหนดนโยบายให้ปฏิบัติโครงการใดก่อนและปฏิบัติ

โครงการใดหลัง

1.2 ข้าราชการประจำมีหน้าที่ ดังนี้

1.2.1 กำหนดนโยบายเกี่ยวกับงานที่รัฐบาลจะพึงกระทำเป็น  
ประจำ

1.2.2 ดำเนินการตามโครงการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ

โครงการ

1.2.3 จ่ายเงินกู้ ขอนิติเงินงบประมาณและเงินอุดหนุน

1.2.4 จัดสรรใบอนุญาต โควต้าและการอนุญาต

1.2.5 คัดเลือกเรื่องต่าง ๆ เพื่อจัดทำโครงการ

1.2.6 นำบัณฑิตทุกซ์บำรุงสุขประชาราษฎร

1.2.7 ดำเนินการเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น

อำนาจหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่จากนโยบายการบริหารประเทศ ซึ่งมาจากพรรคการเมือง โดยที่พรรคการเมืองคือกลุ่มบุคคลผู้มีแนวความคิดเดียวกันมาร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อจะนำแนวความคิดทางการเมืองมากำหนดเป็นนโยบายใช้บริหารประเทศ และเมื่อข้าราชการฝ่ายการเมืองได้กำหนดแนวความคิดของพรรคการเมืองของตนมากำหนดเป็นนโยบายแล้วจำเป็นต้องกำหนดให้แน่ชัดลงไปว่าจะให้ข้าราชการประจำปฏิบัติภารกิจในเรื่องใดก่อนและเรื่องใดทีหลัง ซึ่งจะต้องกำหนดไว้ในนโยบายการบริหารประเทศอย่างชัดเจน

สำหรับในส่วนหน้าที่ของข้าราชการประจำ คือการดำเนินการตามนโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งหมายถึงว่า การลงมือดำเนินการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามโครงการ ดังนั้น การที่นโยบายจะบรรลุเป้าหมายได้ก็ขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำทำหน้าที่ได้ดีแค่ไหน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆ มักเกิดขึ้นระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย เนื่องจากการเห็นแก่ผลประโยชน์ในกลุ่มของตน

2. ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย ความสัมพันธ์ของข้าราชการทั้งสองฝ่ายนี้มีความสำคัญมาก ซึ่งสามารถแบ่งได้ ดังนี้ (ศักดิ์ ผาสุจินรัตน์, 2514)

2.1 ข้าราชการการเมืองต้องสร้างความสัมพันธ์กับข้าราชการฝ่ายประจำ เพื่อจะทำให้ข้าราชการฝ่ายประจำนั้นปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญมากที่สุด เพราะแม้ว่านโยบายบริหารประเทศที่ฝ่ายข้าราชการ



การเมืองได้กำหนดไว้ นั่นจะดีเพียงใด หากข้าราชการประจำไม่ได้ให้ความร่วมมือ นำนโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติกันอย่างจริงจังแล้ว จะทำให้เกิดการพัฒนา ประเทศที่ล้มเหลว การที่ข้าราชการประจำไม่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามักจะ ประสบปัญหา<sup>นี้</sup> ซึ่งหากข้าราชการฝ่ายการเมืองสามารถสร้างความสัมพันธ์ให้ ข้าราชการฝ่ายประจำนำนโยบายไปปฏิบัติกันอย่างจริงจัง และให้ความร่วมมือ อย่างดี จะทำให้นโยบายที่ฝ่ายการเมืองที่ตั้งไว้บรรลุเป้าหมายหรือประสบผล สำเร็จในที่สุด

2.2 ข้าราชการประจำต้องปรึกษารือกับข้าราชการการเมือง เพื่อทำความเข้าใจในนโยบายต่าง ๆ เพื่อจะนำเอานโยบายนั้นไปวินิจฉัยและ สั่งการให้การปฏิบัติงานตามนโยบายที่วางไว้ นั้นบรรลุเป้าหมาย การที่ข้าราชการ ประจำได้ปรึกษารือหรือซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายกับข้าราชการฝ่าย การเมืองทำให้ข้าราชการประจำเห็นความสำคัญของนโยบาย เพราะฉะนั้นความ สัมพันธ์ของข้าราชการทั้งสองฝ่ายนี้จึงมีความสำคัญ เพราะส่งผลกระทบต่อความ สำเร็จของนโยบายที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองกำหนดไว้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายนี้จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศในทุก ๆ ด้าน และหากความสัมพันธ์ของข้าราชการทั้งสองฝ่ายนี้ไม่สามารถบรรลุผลจะก่อ ให้เกิดความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศ

3. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการ ประจำ ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ สามารถสรุปได้ ดังนี้ (สุขุม นวลสกุล, 2529)

3.1 ความขัดแย้งในเรื่องความรู้ความเข้าใจวิธีการและระเบียบ ปฏิบัติต่าง ๆ ของทางราชการในการปฏิบัติหน้าที่

3.2 ความขัดแย้งในการปฏิบัติราชการที่ทำให้เกิดความล่าช้า

3.3 ความขัดแย้งซึ่งทำให้ขาดความร่วมมือสนับสนุนนโยบายการ ปฏิบัติงานที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองได้กำหนดไว้

3.4 ความขัดแย้งเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของทาง  
ราชการ

3.5 ความขัดแย้งจากความแตกแยกระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายเกี่ยวกับความรู้ ความ  
เข้าใจในระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ของทางราชการเกิดจากฝ่ายที่เป็นข้าราชการ  
ประจำมักจะถือว่าฝ่ายตนได้ปฏิบัติหน้าที่ทางราชการมาตลอดย่อมมีความรู้ มี  
ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นอย่างดี และมักคิดว่าข้าราชการ  
การเมืองไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่มีความเชื่อถือข้าราชการ  
การเมืองนัก และมักจะไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

ความขัดแย้งในการปฏิบัติราชการที่ทำให้เกิดความล่าช้าเป็นการไม่ให้  
ความร่วมมือหรือการแก่งแย่งไม่ปฏิบัติระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย ซึ่งการกระทำ  
ดังกล่าวก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ ข้าราชการการ  
เมืองมักเห็นว่า ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความสามารถหรือไม่ปฏิบัติ  
หน้าที่อย่างจริงจัง ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำกลับมีความเห็นว่า ข้าราชการการ  
เมืองไม่สั่งการหรือไม่ได้กำหนดนโยบายให้ปฏิบัติอย่างชัดเจน

ความขัดแย้งทำให้ขาดความร่วมมือปฏิบัติตามแผนและนโยบายที่  
ข้าราชการการเมืองกำหนดไว้ เรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญเพราะข้าราชการประจำนั้น  
ถือว่าเป็นมือเป็นเท้าของข้าราชการฝ่ายการเมือง ดังนั้น นโยบายหรือแผนงาน  
ต่าง ๆ ที่ข้าราชการฝ่ายการเมืองกำหนดหากข้าราชการประจำไม่ให้ความสนับสนุน  
ไม่ให้ความร่วมมือนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังโอกาสที่นโยบายหรือแผนงานนั้น ๆ  
จะสำเร็จจึงมีน้อยมาก ดังนั้น นโยบายหรือแผนงานจะสำเร็จบรรลุเป้าหมายได้  
จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำ



ความขัดแย้งเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ เกิดขึ้นจากการกำหนดระเบียบปฏิบัติทางราชการไว้มากมายจนในทางปฏิบัติต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย

ความขัดแย้งจากความแตกแยกระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ได้ส่งผลกระทบต่อข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในการปฏิบัติราชการ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายนั้นต้องลดความแตกแยกระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อประสานผลประโยชน์ของชาติมากที่สุด

4. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองเพื่อผลประโยชน์ มักเกิดปัญหาขึ้นในการติดต่อกันระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ซึ่งสามารถสรุปเป็นปัญหาต่าง ๆ ได้ดังนี้ (สุขม นवलสกุล, 2529)

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการการเมืองเอง

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของญาติ ๆ และบุคคลในครอบครัวของข้าราชการการเมือง

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของเพื่อน ๆ และบุคคลใกล้ชิดของข้าราชการการเมือง

จะเห็นได้ว่า ข้าราชการทั้งสองฝ่ายจะมีการติดต่อประสานงานกันอย่างมากมายในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งส่วนใหญ่การติดต่อประสานงานกันนั้นมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการการเมือง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์หรือเป็นเรื่องของการแบ่งผลประโยชน์ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองจึงหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ไม่ได้

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองยังเป็นเรื่องของผลประโยชน์ของพรรคการเมืองบางพรรค หรือบางกลุ่มผลประโยชน์ของประชาชนเฉพาะในเขตท้องที่เลือกตั้งของข้าราชการการเมืองอีกด้วย

5. ผลกระทบที่ข้าราชการประจำได้รับจากข้าราชการการเมือง ผลกระทบที่ข้าราชการประจำได้รับจากข้าราชการการเมืองนั้นสรุปไว้ 5 ประการคือ

- 5.1 การให้สัญญาว่าจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลที่จะติดตามมา
- 5.2 การให้สัญญาว่าจะให้โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ
- 5.3 การมอบเงินให้เป็นการสนับสนุนหรือให้เป็นรางวัล
- 5.4 การประกาศเกียรติคุณชมเชยในฐานะผู้ปฏิบัติงานดีเด่น
- 5.5 การถูกกลั่นแกล้งโดยการโยกย้าย การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง

ผลกระทบทั้งหมดนี้เกิดขึ้นเพราะข้าราชการการเมืองเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในสถานะบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนและเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งการที่บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล และเข้าไปรับผิดชอบกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น ทำให้บุคคลเหล่านี้มีอำนาจกำหนดนโยบายเพื่อสั่งการให้ข้าราชการประจำเป็นผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ข้าราชการประจำจึงต้องปฏิบัติตามโดยอาจเป็นเพราะข้าราชการการเมืองให้สัญญาว่าจะให้โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ และถ้าหากข้าราชการประจำไม่ให้ความร่วมมือ ชัดขึ้นหรือไม่ปฏิบัติข้าราชการประจำผู้นั้นอาจถูกกลั่นแกล้งโดยการโยกย้าย หรือร้องเรียนต่าง ๆ ต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง สาเหตุดังกล่าวทำให้ข้าราชการประจำต้องเข้าหาข้าราชการการเมือง เพื่อหวังความเจริญในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการซึ่งทำให้เสียระบบการปฏิบัติราชการ อัน



จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวมได้ แรงตอบสนองของข้าราชการประจำที่มีต่อความกดดันของข้าราชการการเมือง เป็นวิธีที่ข้าราชการประจำกระทำเพื่อการอยู่รอดหรือเพื่อป้องกันสถานภาพของข้าราชการประจำเอง

6. แรงตอบสนองของข้าราชการประจำที่มีต่อความกดดันของข้าราชการการเมือง สามารถสรุปได้ ดังนี้ (สมภพ โทตระกิตย์, 2515)

6.1 การแสวงหาความช่วยเหลือจากผู้นำในท้องถิ่นและบุคคลสำคัญในท้องถิ่น

6.2 การแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ที่มีความนิยมสูงของประชาชน

6.3 การเสนอความคิดเห็นต่อประชาชนโดยการสื่อสารอย่างเป็นทางการและมีได้เป็นทางการ

6.4 ความพยายามเข้าไปเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ พร้อมทั้งไปแสวงหาความสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง

6.5 ความพยายามเข้าไปเกี่ยวข้องกับสถานการณ์เอง พร้อมกับไปแสวงหาความสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองระดับสูง

เมื่อข้าราชการประจำได้รับความกดดันจากข้าราชการการเมือง ย่อมเป็นการจำเป็นที่ข้าราชการประจำต้องเข้าไปหาผู้นำในท้องถิ่น เพื่อให้ผู้นำเหล่านั้นเป็นพวกของตน สิ่งนี้เป็นวิธีหนึ่งที่ข้าราชการประจำกระทำเพื่อสร้างเกราะเอาไว้เป็นที่กำบังตนเอง เพราะผู้นำเหล่านั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อฐานเสียงของข้าราชการการเมือง

7. ผลตอบสนองจากข้าราชการประจำที่มีต่อความกดดันของข้าราชการการเมือง สรุปได้ 5 ประการ คือ

7.1 การทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของกฎเกณฑ์ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติ

7.2 การอุทธรณ์ต่อเหตุผลและความสำคัญที่ดีของข้าราชการ การเมือง

7.3 การเสนอยืนยันเรื่องนั้น ๆ ต่อผู้มีอำนาจในระดับสูง

7.4 การชลอการตัดสินใจจนกว่าจะได้รับแรงสนับสนุน

7.5 การหาทางสับเปลี่ยนโอนเรื่องนั้น ๆ ไปให้หน่วยงานอื่น ๆ ปฏิบัติ

ผลตอบสนองของข้าราชการประจำที่มีต่อความกดดันของข้าราชการ การเมืองนั้น จะมีการแสดงออกมาในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น ใช้วิธีการต่อรอง โดยอ้างกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของทางราชการ ซึ่งการที่ข้าราชการประจำ สามารถต่อรองกับข้าราชการการเมืองได้ อาจจะเป็นการถ่วงให้ล่าช้าโดยการ อ้างกฎและระเบียบปฏิบัติที่หุ้มหุ้มเป็นทางออกสำหรับข้าราชการประจำที่สนอง ตอบความกดดันจากข้าราชการการเมือง

## 8. สรุป

ข้าราชการประจำจะเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายที่ข้าราชการ การเมืองได้กำหนดไว้ ดังนั้น ข้าราชการประจำจึงมีความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

8.1 ร่างกฎหมายที่จำเป็นและผลักดันให้ผ่านรัฐสภา

8.2 จัดตั้งหน่วยงานที่จะนำกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติ

8.3 ดำเนินการตามกฎหมายหรือนโยบายได้กำหนดไว้ โดย ข้าราชการการเมือง

การที่ข้าราชการประจำต้องรับผิดชอบในการบริหารนโยบายของ ข้าราชการการเมืองจำนวนมาก ทำให้ต้องมีจำนวนข้าราชการประจำจำนวนมาก



ในการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน ซึ่งงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัตินั้นจะเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ๆ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงข้าราชการการเมืองอาจจะกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำได้ในบางครั้ง แต่ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองจะมีรูปแบบการบริหารงานของตนเอง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญ ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระทรวงได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2522) ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าตำแหน่งของข้าราชการประจำในกระทรวงหรือทบวงหากจะเปลี่ยนแปลงไป ต้องผสมกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านความสำคัญของงานที่ปฏิบัติเป็นหลัก

อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงานของกลุ่มข้าราชการประจำนั้น จะมีวิธีปฏิบัติงานที่เป็นแบบแผนเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะข้าราชการประจำจะมีความคิดเห็นและทัศนคติในแบบเดียวกัน (มณูญ บริสุทธิ์, 2521)

ข้าราชการการเมืองนั้นในแต่ละกระทรวงจะมีรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าสูงสุด และหากในกระทรวงที่มีงานมากเป็นพิเศษมักจะแต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Minister of State) คนเดียวหรือหลายคนเพื่อทำหน้าที่รองลงมา ดังนั้น ในกระทรวงการต่าง ๆ จึงมีจำนวนรัฐมนตรีช่วยแตกต่างกัน นอกจากรัฐมนตรีช่วยว่าการแล้วยังประกอบด้วย ข้าราชการการเมืองอื่นอีก ได้แก่ เลขานุการรัฐสภา ทำหน้าที่ช่วยเหลือบรรดารัฐมนตรีในการปฏิบัติงาน

อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง คือ การบริหารงานในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้วางไว้ รับผิดชอบงานทั้งหมดของกระทรวงและทำหน้าที่เป็นสื่อประสานระหว่างกระทรวงกับรัฐสภา ซึ่งหมายความว่า รัฐมนตรีจะต้องมีหน้าที่ ดังนี้

8.1 ตีความการใช้นโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองให้แก่ข้าราชการประจำในกระทรวง

8.2 ระบุนโยบายที่ต้องการให้ข้าราชการประจำกระทรวงปฏิบัติ ตามและต้องดูแลข้าราชการประจำทุกคนเข้าใจนโยบายนี้เป็นอย่างดี

8.3 กำหนดนโยบายของกระทรวงเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี

8.4 เป็นผู้แทนของกระทรวงในรัฐสภา เพื่อไปดูแลผลประโยชน์ ของกระทรวง โดยต้องพยายามหาทางให้กฎหมายของกระทรวงผ่านรัฐสภาและได้ รับงบประมาณที่ต้องการตามความเหมาะสม นอกจากนี้ยังต้องอธิบายและปกป้อง การปฏิบัติทั้งหมดของข้าราชการประจำในกระทรวงต่อรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองจะ มีการเปลี่ยนแปลงถ้าหากพรรคการเมืองอื่นเข้ามาสู่อำนาจ ซึ่งอาจจะทำให้เกิด ผลเสียที่ว่า รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองที่เข้ามาใหม่อาจจะขาดประสบการณ์ ซึ่งทำให้ต้องใช้เวลาเรียนงานเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม ภายใต้งบบังคับบัญชาของ รัฐมนตรีประจำกระทรวง ยังมีข้าราชการประจำซึ่งดำรงอยู่ในตำแหน่งตลอด เวลาไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือไม่ ซึ่งตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการ ประจำในกระทรวงคือ ปลัดกระทรวง และในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำ จึง ต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง ซึ่งต้องปฏิบัติดังนี้

8.1 เสนอแนะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองในเรื่อง นโยบายป้อนข้อมูลและข่าวสารให้ทราบ และชี้ให้เห็นอุปสรรคของงานปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

8.2 เสนอแนะนโยบาย

8.3 ดำเนินตามนโยบายซึ่งได้ลงมติแล้ว ร่างกฎข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี ถ้าหากเกิดความเห็นไม่ตรงกันระหว่างรัฐมนตรีซึ่งเป็น ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดใน



กระทรวงจะเป็นผู้วินิจฉัยให้เด็ดขาด โดยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จะมีลักษณะที่เป็นแบบแผนถูกต้องคือ ข้าราชการการเมืองกำหนดนโยบายโดยคำแนะนำจากข้าราชการประจำ ดังนั้น ข้าราชการประจำจะนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีข้าราชการการเมืองกำกับ ดูแลและตรวจสอบแต่ในกรณีประเทศไทย ระบบการเมืองที่มีการพัฒนาในกรอบของข้าราชการประจำ ทำให้การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลนโยบายถูกแทรกแซงโดยข้าราชการประจำ และเป็นไปตามกรอบที่ข้าราชการประจำต้องการ บางครั้งข้าราชการประจำก็จะเป็นข้าราชการการเมืองเสียเอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย